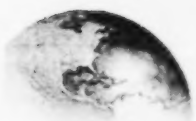
**About the Policy Group**
**Defence Policy**
**Defence and Academic Programs**
**Defence and Parliament**
**Documents**
- Policy Documents
- Strategic Analysis Documents
- Policy Forum Reports

# Canada-US Security Relationship Policy Forum: A Review of the Proceedings

**Defence Forum**
**University of British Columbia**
**Vancouver, British Columbia, 13 December 1999**
**Report**

by

Andrew Richter,
Institute of International Relations
The University of British Columbia



The consultation brought together about 65 individuals, representing the academic, military, political, non-governmental, and business communities. It reviewed issues of concern to the Canada-US security relationship, ranging from transborder threats to the revolution in military affairs (RMA ). While consensus was difficult to achieve (nor was attaining it an objective of the meeting), there was broad agreement on the changing nature of the bilateral defence relationship. Indeed, the Canada-US security alliance is entering a defining phase (much like the early post-war period), which will determine the future of the relationship over the medium-to-long-term.

This paper will highlight some of the themes that were discussed at the meeting. Its intent is not to comprehensively review any of the sessions, but rather to summarize them. It will be divided into the five issues of the meeting: transnational and transborder threats, ballistic missile defence and NORAD, defence production and testing, interoperability and the RMA, and crisis response operations and peacekeeping.

The consultation began with an overview presentation by a DND official. The geographic, political, and strategic context within which Canada and the US operate was established. There are enormous disparities in size and power between the two countries. The US is a global economic and military superpower, and it accounts for roughly one third of total worldwide military expenditures. In contrast, Canada is a relatively small actor, with a military budget only 2 per cent as large as the American one. Further, in almost all areas of military equipment, the US dwarfs Canada by more than the ten to one margin that a single comparison of relative populations (i.e., 300 million to 30 million) would suggest.

And yet, in spite of the enormous disparities in capabilities, the US and Canada remain very close allies. It was noted that there are more than 80 treaty-level defence agreements (including NORAD and the DPSA), 150 bilateral defence fora (including the PJBD and the MCC), and some 250 Memoranda of Understanding between the two countries' militaries. These ties offer numerous benefits to Canada, including giving this country limited influence in critical

areas of US defence policy. They also offer Canada privileged access to defence-related intelligence and information, as well as to the vast US defence market.

▲

However, Canada and the US do not always share similar views of the world. Canada sees itself as a Middle Power, and favours multilateral approaches to security problems (including disarmament and the more recent "human security" approach). The US, on the other hand, is a power with global rights and responsibilities, and is determined to defend and assert its national interests. Further, the US is not opposed to taking unilateral initiatives to protect and enhance those interests. It is often suspicious of multilateral approaches, and is reluctant to become involved in peacekeeping and peace support operations.

Quite apart from these contrasting global views are a number of emerging issues that threaten to drive a wedge between the two countries. For example, Canada is increasingly perceived as the "soft underbelly" of the US, as not only is it seen as reluctant to spend the necessary dollars to maintain a moderate defence establishment, but it is also viewed as being unprepared to effectively combat terrorism, the drug trade, and computer/information security. The new American concept of "homeland defence" pays particular attention to such threats. Canadian concern on these issues tends to be lower than in the US, and neither the government nor DND has (at least to date) identified effective strategies to counter them.

In a final analysis, Canada's major objective is to balance two (frequently competing) strategic interests – maintaining this country's freedom of action while increasing our defence integration with the US. While the US has been encouraged by some recent developments in Canada (i.e., this country's role in the war over Kosovo, NATO enlargement, etc.), it is concerned over an array of bilateral issues that avoid simple resolution. A Canadian failure to satisfy US concerns could have enormous consequences, including a possible rupture to a security alliance that has worked to the benefit of both countries for the past 50 years.

A discussion paper was then presented that highlighted several of the themes to be discussed. It suggested that with Canadian defence resources declining, questions are increasingly being raised about this country's ability to participate in major world organizations and fora. Canada is facing a credibility gap as the country's declared objectives and policies outstrip the nation's capacity to deliver on those objectives. While there remains general support within Canada for the country's security alliance with the US, changes in the international environment, the altered security debate, and the growing importance of "human security" will result in numerous challenges in the year ahead.

▲

**Issue 1: Responding to Transnational and Transborder Threats to Security**

The first presentation focused on the threat of organized crime. Crime is increasingly affecting Canadian security, particularly through its control of the drug trade, links with prostitution and gambling, and through the gradual erosion of democratic institutions. Each of these issues was discussed, with particular attention paid to how Canada and the US are attempting to coordinate their response to these threats. There is increasing concern in the US that Canada's response has not been sufficient and that, in general, Ottawa is perceived as being too lenient on such issues. This concern has recently led to an enhanced Canadian awareness and sensitivity to the problem, although the effectiveness

of the response is not yet known. The sheer size of the problem, and the enormous number of bureaucratic actors involved (in both countries, ensures that organized crime will remain a bilateral security threat for some time.

The next presentation focused on the issue of computer security and the challenges posed by the emerging global Internet infrastructure. There is growing concern that organized criminal groups recognize the consequences of breaching computer security systems, and that such attacks will become more frequent – and painful – in the future. While the financial consequences of computer attacks have been manageable to date, this will change as attacks grow increasingly sophisticated. In addition, neither Canadian nor American law enforcement agencies have been organized to deal with these threats effectively, and both have been slow in responding to a rapidly changing threat environment. Furthermore, neither has responded adequately to the "hacker" element, which remains a major concern. Indeed, this is made clear by polls that suggest that over 80 per cent of computer hackers claim to have never been caught (or prosecuted). The public seems unaware of both the extent and possible consequences of the threat posed by breaches in computer security and computer networks.

In the discussion that followed, there was widespread agreement that both organized crime and the issue of computer security would grow in importance over the near-to-medium term. However, there was concern of an increasing divergence in how Canada and the US are approaching the issues, with the latter growing increasingly frustrated by the slower and more deliberate Canadian response. Other speakers noted, though, that the US typically reacts with greater energy in the early stages of a threat, only to lose the sense of urgency as it becomes clear that coordinating a response is a lengthy and complex process. On a different matter, speakers noted that the US is not only concerned about the security of the Canadian border, it is the border with Mexico that has traditionally posed a greater threat.

▲

**Issue 2: Institutions and Agreements: Ballistic Missile Defence and NORAD**

The next presentation focused on the issue of ballistic missile defence (BMD) and the possible consequences in Canada should it decide to decline participation in an American National Missile Defence (NMD) program. It was argued that the upcoming Canadian decision will be critical, as BMD has become a barometer in Washington of the general health of the Canada-US security relationship. Part of the presentation examined some of the current issues of concern to the BMD program, i.e., whether its deployment will violate the terms of the 1972 Anti Ballistic Missile (ABM) Treaty (it was argued it will not) and what effect such a system may have on NORAD (that it will play an increasingly vital role). It was also noted that Canada has a strategic interest in space, and participating in NMD will safeguard that interest. The presentation concluded by noting that the Canadian concern over arms control and the possible response of Russia to NMD will carry little weight in Washington should the US decide to deploy the system, a decision the presenter believed will be made next year.

In the discussion that followed, there was some challenge to the various scenarios laid out by the presenter. Several speakers noted that the Russian response to an NMD system could not be discounted, and that considering that BMD may in fact violate the ABM Treaty, it is entirely appropriate that the Canadian government emphasize this aspect of the question. Other speakers noted that the test launches of the NMD system to date have either been failures or have been "rigged" (i.e. their success was effectively guaranteed), and thus it is still too early to reach judgements on the possible utility of the proposed system. Still others noted the possible cost of NMD, and that a

Canadian decision to participate in a meaningful way may require defence expenditures beyond this country's capacity to pay.

Additional speakers returned to some of the "first principles" of ballistic missile defence. They questioned whether it made strategic sense to build and deploy a defence system that will be able to target and intercept only a handful of missiles. They also noted that many NMD supporters have assumed that such a system is beneficial, without adequately explaining why this is necessarily the case. However, this line of argument was challenged by those who noted that the US administration has justified moving forward on NMD because of the threat posed by "rogue" states, countries that already have a capability to launch a ballistic missile attack with weapons of mass destruction. Further, it was noted that the link between NMD and TMD (tactical missile defence) should not be overlooked. Given that improved TMD systems may soon be protecting US allies (i.e., South Korea, Israel, Saudi Arabia, etc.), it would be politically unacceptable to reject a system that would safeguard the continental US from similar types of threats. Speakers who made this point noted that the political aspect of the question will be critical.

▲

**Issue 3: Defence Production and Testing**

Next came a presentation focused on the bilateral over defence production, one that threatens to rupture Canada-US defence trade. It was argued that despite recent news reports to the contrary, the dispute regarding the ITAR (International Traffic in Arms Regulations) has not yet been resolved, and may flare up again in the near future. At issue remains US concern that advanced technology is leaking from Canada to third countries, making Canada a "weak link" in continental defence production. While a tentative resolution to the dispute was announced in October 1999, the US remains concerned about Canadian citizens with dual citizenship, and the (foreign) ownership of some Canadian companies. The issue has marked a turning point in the defence relationship, as the US decision to end Canada's special treatment under the ITAR in April 1999 was unprecedented.

The discussion that followed first focused on the industrial/economic benefits that defence production has historically offered Canada. Several speakers noted that Canadian industry has benefited enormously from defence production agreements with the US, and the uncertain prospects of those agreements is a major cause of concern. Such speakers feared the economic consequences to several Canadian technology companies which have direct links to the (US) defence sector.

Other speakers, however, raised doubts about the desirability of maintaining a Canadian defence industrial base. On this issue, it was noted that there is a general lack of commercial viability to Canada's arm industry, and thus it is unclear why this base should be sustained – particularly at a time when the global economy is moving away from a defence model and towards a more productive civilian one. Still others raised a moral objection, noting that Canadian defence technology played a part in the US nuclear weapons program during the Cold War, while more recently it has assisted in the production of American cluster bombs and precision munitions. However, other speakers challenged this conception, and argued that the defence base still has much to offer the civilian economy. Still others noted that the Canadian aspect of the problem is a "sideshow" in the US, where the focus is on "unfriendly" third countries gaining access to American technology (demonstrated by the recent release of the Cox report). Lastly, some speakers identified the issues of enforcement and penalties as the ones preventing a resolution to the defence production dispute.

▲

**Issue 4: Cooperation, Interoperability, and the Revolution in Military Affairs**

Starting with a review of what the RMA is, why it is important, and how Canada and the US have responded to it, the presentation discussed the "system of systems", and noted that it has been technology originally developed in the (US) civilian economy that is at the heart of the current RMA. It was emphasized that the US is not only the country that has most aggressively pursued the RMA, but that its advanced (civilian) technology base means that it will continue to be at the centre of this revolution for the foreseeable future. As for Canada's reaction, it was noted that it had been characterized by uncertainty and delay, although within the past year DND has begun to emphasize the importance of the RMA. However, he noted that in a declining budgetary environment, it is not yet clear if DND will have either the financial or material resources to pursue it effectively. The presentation concluded by noting that Canada can be expected to identify a "niche" RMA strategy, in that it will attempt to emphasize those missions and roles which correspond with traditional Canadian expertise and technology.

The discussion that followed was divided by those who believed that the RMA is still an unproven theory, and those who argued that it is now well under way. Those in the first group noted that the RMA debate has increasingly undertaken theological overtones, as advocates see it as virtual gospel beyond challenge. Others suggested that the RMA can be defeated by "low technology" weapons, and that it can never entirely eliminate the "fog of war" (as its proponents suggest). Still others noted that there is a divergence between what RMA supporters claim and what the system presently in operation offers. While the US clearly has the most advanced weapons systems and platforms, it still has difficulties doing relatively simple tasks (like ensuring secure communications between services). Furthermore, it was argued that the US military seems unprepared to accept traditional combat operations, either out of concern for casualties or because its high technology base does not permit it to undertake certain missions.

Among those who believe that an RMA is under way, there was considerable discussion that countries do not have to completely transform their militaries to be RMA relevant. Rather, countries will be able to "pick and choose" the roles that they wish to play. Several speakers noted that this is what Canada will ultimately do, although speakers were reluctant to identify specific roles that this country might accept, and expressed concern that Canadian forces might find themselves relegated to high-risk battlefield operations (while US forces remain largely "above the fray"). Other speakers suggested that while defence technology is changing rapidly, the decision in Canada will ultimately come down to how well the RMA corresponds with Canadian foreign policy, and particularly this country's emphasis on both disarmament/arms control and the human security approach popular with Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy. Lastly, speakers noted that the attitudes of both the Canadian public and government will also be important considerations, and in particular attitudes regarding defence spending.

▲

**Issue 5: Crisis Response Operations and Peacekeeping Within the NATO and United Nations Contexts**

The next presentation focused on how Canada and the US have approached peace support and peacekeeping operations during the 1990s. Through a series of charts, Canadian and American participation in major UN operations was documented. It was noted that not only have the two countries jointly participated in several operations this decade, but they increasingly share

similar strategic interests. In this regard, the primary security threats to the US are currently instability in Russia, loose (and unconcerned for) nuclear weapons, the rise of China, and "catastrophic terrorism" (termed "A" level security threats). It was then suggested that the same issues are presently at the top of Canada's list of strategic threats. The reasons for this convergence are comparable political interests and values, and a common concern for global stability. However, this is not to suggest that the two countries share comparable views on all issues. Canada prefers United Nations operations and multilateral approaches, whereas the US prefers a unilateral approach where it is free to make its own decisions. At the same time, a fundamental Canadian interest is to ensure that the US remains actively engaged internationally, and that the American tendency towards unilateralism is held in check.

In the discussion that followed, several speakers questioned whether Canada and the US, in fact, share similar strategic interests. While such speakers agreed that Canada's fundamental interest is global stability, they suggested that the US is more concerned with stability that enhances American interests and values. Other speakers questioned the legality of recent peace support operations (such as Kosovo) and whether NATO has the legal "right" to undertake such missions. Given such concerns, speakers wondered if Canada should reconsider its support for NATO. Still others raised concerns regarding the costs of such operations. It was noted that recent peacekeeping missions have been much more costly than similar missions were a few decades ago. If costs continue to rise, speakers suggested that Canada's participation may be called into doubt. Lastly, it was noted that non-military issues like police forces, NGOs, and the monitoring of elections are becoming increasingly important concerns in peace support operations, and these are all areas where Canada has considerable expertise to offer.

▲

**Conclusions**

The consultation concluded with some closing remarks noting that the Canada-US security alliance must be seen within the broader context of the overall bilateral relationship. While Canada is not normally the focus of attention in Washington, this country's leadership needs to recognize that there is an American definition of the Canadian agenda. It is thus vitally important that Canadians better understand how the US Congressional process shapes the defence relationship. At the same time, though, inadequate resources devoted to defence in Canada and uncertain levels of sustainability also have a direct bearing on the relationship.

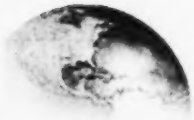
**À propos du Groupe des politiques**
**Politique de défense**
**La Défense et les programmes universitaires**
**La Défense et le Parlement**
**Documents**
- Documents sur la politique de défense
- Documents d'analyse stratégique
- Rapports des forums sur la défense

# Forum politique sur les relations canado-américaines en matière de sécurité : Compte rendu des délibérations

**Forum sur la Défense**
**The University of British Columbia**
**Vancouver, British Columbia, 13 décembre 1999**
**Rapport**

par

Andrew Richter,
Institute of International Relations
The University of British Columbia



La consultation a réuni quelque 65 personnes, représentant les secteurs universitaire, militaire, politique, non gouvernemental et des affaires. Il a porté sur des questions touchant la relation de sécurité entre le Canada et les États-Unis, allant des menaces transfrontalières à la révolution dans les affaires militaires (RAM). Même s'il s'est avéré difficile d'en arriver à un consensus (ce qui n'était pas un objectif de la rencontre), les participants se sont généralement entendus sur la nature changeante de la relation bilatérale en matière de défense. En fait, l'alliance canado-américaine de sécurité entre dans une phase de définition (semblable à celle du début de l'après-guerre) qui déterminera l'avenir de cette relation à moyen et à long terme.

Le présent document fera ressortir quelques-uns des sujets dont on a discuté lors de la rencontre. Il n'est pas destiné à passer en revue chacune des séances, mais plutôt à les résumer. Il se divise en fonction des cinq grands thèmes de la rencontre : les menaces transnationales et transfrontalières; la défense antimissiles balistiques et le NORAD; la production et les essais de matériel de défense; l'interopérabilité et la RAM; puis les interventions d'urgence et le maintien de la paix.

Un exposé général fait par un haut fonctionnaire du MDN a donné le ton de la consultation. On a commencé par établir le contexte géographique, politique et stratégique dans lequel interagissent le Canada et les États-Unis. Les disparités entre les deux pays quant à leur taille et à leur puissance sont énormes. Les États-Unis forment une superpuissance économique et militaire mondiale, et ils sont responsables d'environ le tiers des dépenses militaires à l'échelle de la planète. Par contraste, le Canada est un intervenant plutôt effacé, son budget militaire équivalant à 2 pour cent seulement de celui des Américains. Par ailleurs, dans pratiquement tous les secteurs d'équipement militaire, les États-Unis surpassent le Canada au-delà de la proportion de dix à un que laisserait supposer une simple comparaison de leurs populations relatives (c.-à-d. 300 millions par rapport à 30 millions).

Pourtant, en dépit de leurs capacités disproportionnées, les États-Unis et le Canada demeurent des alliés très proches. On a fait remarquer qu'il existe plus de 80 accords en matière de défense faisant acte de traités (y compris le NORAD et l'Accord sur le partage de la production de défense), 150 tribunes bilatérales sur la défense (y compris la Commission permanente mixte de défense Canada-États-Unis et le CCM) et quelque 250 protocoles d'entente entre les forces armées des deux pays. Ces liens procurent de nombreux avantages au Canada, y compris accorder à notre pays une influence restreinte dans des secteurs critiques de la politique de défense américaine. Ils offrent aussi au Canada l'accès privilégié à des renseignements de défense, ainsi qu'au vaste marché militaire des États-Unis.

Cependant, le Canada et les États-Unis ne partagent pas toujours les mêmes points de vue sur le monde. Le Canada se perçoit comme une puissance moyenne, et il préconise des solutions multilatérales aux problèmes de sécurité (y compris le désarmement et la plus récente approche de la « sécurité humaine »). Les États-Unis sont pour leur part une puissance ayant des droits et des responsabilités d'envergure mondiale, et ils sont résolus à défendre et à faire valoir leurs intérêts. De plus, les États-Unis ne rejettent pas l'idée de prendre des initiatives unilatérales visant à protéger et à rehausser leurs intérêts. Ils se méfient souvent des approches multilatérales, et ils hésitent à participer au maintien de la paix et à d'autres opérations de paix.

▲

À part ces perceptions divergentes sur le monde, un certain nombre de questions nouvelles menacent de créer la discorde entre les deux pays. Par exemple, on perçoit de plus en plus le Canada comme le « point vulnérable » des États-Unis, car on a l'impression non seulement qu'il hésite à dépenser les sommes nécessaires au maintien d'un établissement de défense modeste, mais aussi qu'il n'est pas préparé à dûment combattre le terrorisme ou le trafic des stupéfiants, ni à garantir la sécurité informatique/la sécurité de l'information. Le nouveau concept américain de « la défense du territoire national » accorde une attention particulière à ce genre de menaces. Les Canadiens se préoccupent généralement moins de ces questions que les Américains, et ni notre gouvernement ni le MDN n'a (du moins à ce jour) établi de stratégie efficace pour les affronter.

En dernière analyse, l'objectif primordial du Canada est d'équilibrer deux intérêts stratégiques (souvent concurrentiels) – maintenir sa liberté d'action tout en resserrant l'intégration de ses moyens de défense avec les États-Unis. Même si les Américains ont été encouragés par quelques faits survenus récemment au Canada (tel le rôle exercé par notre pays durant la guerre au-dessus du Kosovo, l'élargissement de l'OTAN, etc.), ils se préoccupent d'une gamme de questions bilatérales qui ne sont pas simples à résoudre. Si le Canada ne parvient pas à apaiser les préoccupations des États-Unis, cela pourrait avoir de graves conséquences, y compris la rupture possible d'une alliance de sécurité qui s'est avérée à l'avantage des deux pays au cours des 50 dernières années.

On a ensuite présenté un document de discussion faisant ressortir plusieurs des thèmes à aborder. Devant la diminution des ressources canadiennes en matière de défense, on s'interroge de plus en plus sur l'aptitude de notre pays à participer aux grandes organisations et tribunes mondiales. Le Canada s'expose à une érosion de sa crédibilité, car ses objectifs et politiques avoués devancent sa capacité de réaliser ces objectifs. Il reste parmi les Canadiens de nombreux défenseurs de notre alliance de sécurité avec les États-Unis, mais les changements survenus sur la scène internationale, la modification du débat sur la sécurité et l'importance croissante de la « sécurité humaine » ne manqueront pas de poser des défis au cours de l'année à venir.

## Sujet 1: Réagir aux menaces transnationales et transfrontalières à la sécurité

Le premier exposé portait principalement sur la menace du crime organisé. La criminalité touche de plus en plus la sécurité du Canada, particulièrement à cause de l'influence qu'elle exerce sur le trafic des stupéfiants, de ses liens avec la prostitution et les jeux d'argent, et de l'érosion graduelle des institutions démocratiques. Chacun de ces aspects a été abordé, et l'on a porté une attention particulière à la façon dont le Canada et les États-Unis cherchent à coordonner leurs réactions à ces menaces. Les Américains craignent de plus en plus que la réaction du Canada n'ait pas été suffisante et qu'en général, Ottawa soit perçu comme trop laxiste à cet égard. Cette préoccupation a eu pour effet de rehausser la sensibilisation et la sensibilité des Canadiens face au problème, quoique l'efficacité de la réaction reste inconnue. L'ampleur même du problème, et les nombreux intervenants bureaucratiques en cause (dans les deux pays), font en sorte que le crime organisé menacera la sécurité bilatérale pendant quelque temps encore.

L'exposé suivant a permis d'aborder la question de la sécurité informatique et les défis que pose l'infrastructure Internet qui émerge à l'échelle mondiale. On craint de plus en plus que les groupes criminels organisés reconnaissent les conséquences de la violation des systèmes de sécurité informatique et que ce genre d'attaque devienne plus fréquent – et plus dévastateur – dans les années à venir. Les conséquences financières des attaques informatiques ont été surmontables jusqu'à présent, mais la situation changera à mesure que les attaques se perfectionneront. Par ailleurs, les organismes canadiens et américains d'exécution des lois n'ont pas été structurés pour affronter ces menaces avec efficacité, et les deux ont été lents à réagir à un climat de menace en constante évolution. Par ailleurs, ni l'un ni l'autre n'a réagi convenablement au « piratage », qui demeure une grande source de préoccupation. En fait, cela ressort clairement des sondages qui indiquent que plus de 80 pour cent des pirates informatiques soutiennent n'avoir jamais été repérés (ni poursuivis). La population semble ignorer autant l'ampleur que les conséquences possibles de la menace que posent les infractions à la sécurité informatique et la violation des réseaux informatiques.

Durant la discussion qui a suivi, les participants étaient généralement d'accord que le crime organisé ainsi que la sécurité informatique prendraient de l'importance à court et à moyen terme. Cependant, on craignait que le fossé s'élargisse entre l'approche du Canada et celle des États-Unis face à ces questions, ces derniers étant de plus en plus contrarié par la réaction plus lente et plus réfléchie du Canada. D'autres ont toutefois fait remarquer que les États-Unis ont tendance à réagir avec plus d'énergie durant les premiers stades d'une menace, mais que ce sentiment d'urgence s'estompe lorsque la coordination d'une réaction s'avère un processus long et complexe. Dans un autre ordre d'idées, certains ont indiqué que les États-Unis ne se préoccupent pas seulement de la sécurité de la frontière canadienne et que la frontière avec le Mexique pose depuis longtemps une plus grande menace.

## Sujet 2: Institutions et accords : La défense antimissiles balistiques et le NORAD

L'exposé suivant a mis en valeur la défense antimissiles balistiques (BMD) et les conséquences possibles au Canada si notre pays refusait de participer à un

programme américain de système national de défense antimissiles (NMD). On a soutenu que la décision que doit prendre le Canada sera critique, car la défense antimissiles est devenue à Washington un baromètre de l'état de santé général de la relation canado-américaine en matière de sécurité. Une partie de l'exposé a servi à l'analyse de quelques-unes des questions touchant actuellement le programme de BMD, à savoir si sa mise en œuvre violera les modalités du Traité de 1972 sur les missiles antimissiles balistiques (ABM) (on a affirmé le contraire) et les effets possibles d'un tel système sur le NORAD (soit qu'il exercera un rôle de plus en plus vital). On a aussi fait remarquer que le Canada a un intérêt stratégique dans le programme spatial et que sa participation au dispositif NMD préservera cet intérêt. Enfin, la préoccupation du Canada à l'égard du contrôle des armements et la réaction possible de la Russie au système NMD auraient peu de poids à Washington si les États-Unis décidaient de déployer le système, une décision qui, de l'avis du conférencier, sera prise l'an prochain.

Au cours de la discussion qui a suivi, certains ont contesté les divers scénarios présentés par le conférencier. Plusieurs participants ont indiqué qu'on ne peut pas faire abstraction de la réaction de la Russie à un système NMD, et que si l'on considère que la BMD pourrait en fait contrevenir au Traité ABM, il est tout à fait approprié que le gouvernement canadien souligne cet aspect de la question. D'autres participants ont noté que les lancements d'essai du système NMD ont été à ce jour ou bien des échecs, ou bien « truqués » (c.-à-d. que leur succès était en fait garanti), et qu'il est par conséquent encore trop tôt pour poser des jugements sur l'utilité possible du dispositif envisagé. D'autres ont soulevé le coût possible du NMD et fait remarquer qu'une décision de la part du Canada d'y participer de manière constructive pourrait occasionner des dépenses militaires qui dépasseraient notre capacité de payer.

D'autres conférenciers sont revenus sur quelques-uns des « principes de base » de la défense antimissiles balistiques. Ils s'interrogent sur la logique stratégique d'édifier et de déployer un système de défense qui ne pourra cibler et intercepter qu'une poignée de missiles. Ils ont fait remarquer que de nombreux défenseurs du NMD supposent qu'un tel système est avantageux, sans être en mesure d'expliquer pourquoi ce serait forcément le cas. Cette ligne de pensée a toutefois été contestée par ceux qui ont fait observer que l'administration américaine a justifié la mise en œuvre du système NMD par la menace que posent les États « parias », des pays qui ont déjà la capacité de lancer une attaque aux missiles balistiques au moyen d'armes de destruction massive. On a aussi prévenu qu'il ne faudrait pas oublier le lien entre le dispositif NMD et la défense antimissile tactique (TMD). Comme il se peut que des systèmes améliorés de TMD protègent sous peu certains alliés des États-Unis (tels la Corée du Sud, Israël et l'Arabie Saoudite), il serait inacceptable au plan politique de rejeter un système qui protégerait le continent américain contre des menaces semblables. De l'avis des participants qui ont soulevé ce point, l'aspect politique de cette question sera primordial.

▲

## Sujet 3: La production et les essais de matériel de défense

On a eu droit ensuite à un exposé sur le différend bilatéral que soulève la production de matériel de défense, un conflit qui menace de rompre les échanges commerciaux canado-américains en matière de défense. On a soutenu qu'en dépit des récents reportages soutenant le contraire, le litige qui entoure les ITAR (règlements américains touchant le commerce international des armements) n'est pas encore résolu et pourrait refaire surface prochainement. Un point qui demeure en litige est la préoccupation des États-Unis voulant que le Canada laisse s'échapper des technologies pointues vers des pays tiers, ce qui ferait de notre pays un « maillon faible » de la production

continentale de matériel de défense. Même si un règlement provisoire du différend a été annoncé en octobre 1999, les Américains restent méfiants des Canadiens qui détiennent la double citoyenneté, ainsi que de la propriété (étrangère) de quelques compagnies canadiennes. Ce litige a marqué un point tournant de la relation canado-américaine de défense, car la décision prise par les États-Unis en avril 1999 de mettre fin au traitement privilégié dont jouissait le Canada en vertu des ITAR était sans précédent.

La discussion qui a suivi a porté d'abord sur les retombées industrielles/économiques que le Canada obtient traditionnellement de la production de matériel de défense. Plusieurs porte-parole ont fait remarquer que l'industrie canadienne a énormément profité des accords de production de matériel de défense conclus avec les États-Unis et que les perspectives incertaines de ces accords sont une grande source de préoccupation. Ces personnes s'inquiètent des conséquences économiques que pourraient subir plusieurs entreprises canadiennes de technologie qui entretiennent des liens directs avec le secteur (américain) de la défense.

D'autres conférenciers ont pour leur part exprimé des réserves quant à la souhaitabilité de maintenir une base industrielle militaire au Canada. Sur ce point, on a fait remarquer que la viabilité commerciale de l'industrie canadienne de l'armement est plutôt faible et qu'il n'est donc pas clair pourquoi on devrait la soutenir – en particulier à une époque où l'économie mondiale s'éloigne d'un modèle défensif et se rapproche d'un modèle civil plus productif. D'autres, par contre, ont soulevé une objection morale en faisant observer que la technologie canadienne de défense a joué un rôle dans le programme américain d'armement nucléaire durant la guerre froide et même aidé récemment à la production de bombes à dispersion et de munitions de précision américaines. D'autres orateurs ont toutefois contesté cette perception et soutenu que l'industrie militaire a encore beaucoup à offrir à l'économie civile. D'autres ont pour leur part indiqué que l'aspect canadien du problème ne revêt pas tellement d'importance aux États-Unis, qui s'intéressent avant tout aux pays tiers « hostiles » pouvant accéder à la technologie américaine (comme en témoigne la diffusion récente du rapport Cox). Enfin, quelques participants ont soutenu que l'application des ententes et les sanctions sont les points qui font obstacle à un règlement du différend concernant la production de matériel de défense.

## Sujet 4: Coopération, interopérabilité et la révolution dans les affaires militaires

Après avoir expliqué en quoi consiste la RAM, pourquoi elle est importante et comment le Canada et les États-Unis y ont réagi, on a fait état du « système des systèmes » et noté que c'est une technologie mise au point à l'origine dans l'économie civile (américaine) qui est au cœur de la RAM actuelle. On a souligné que non seulement les États-Unis sont le pays qui a le plus farouchement poursuivi la RAM, mais que leurs assises technologiques (civiles) poussées font que les Américains demeureront au centre de cette révolution durant l'avenir prévisible. Quant à la réaction du Canada, elle a été caractérisée par l'incertitude et par des retards, quoique le ministère de la Défense nationale (MDN) ait commencé à faire valoir l'importance de la RAM durant la dernière année. Cependant, dans un climat budgétaire en déclin, on se demande si le MDN détiendra les ressources financières ou matérielles pour la mener à bien. Pour conclure, on a fait remarquer qu'on peut s'attendre à ce que le Canada trouve une stratégie « de prédilection » de la RAM, en ce sens qu'il cherchera à accentuer les missions et les rôles qui s'harmoniseront avec son expertise et ses technologies traditionnelles.

La discussion qui a suivi a mis en présence deux camps : ceux qui soutiennent

que la RAM demeure une théorie non prouvée et ceux qui affirment qu'elle est déjà bien amorcée. Ceux qui se rangent dans le premier camp ont fait observer que le débat sur la RAM a pris une consonance de plus en plus théologique, car ses défenseurs la perçoivent comme la parole virtuelle incontestable. D'autres sont d'avis que la RAM peut être déjouée par des armes de « basse technologie » et qu'elle ne pourra jamais éliminer complètement le « spectre de la guerre » (ce que laissent supposer ses défenseurs). D'autres encore soutiennent qu'il y a un écart entre ce que prétendent les partisans de la RAM et ce qu'offre le système en place. Même si, de toute évidence, les États-Unis possèdent les systèmes d'armes et les plates-formes les plus perfectionnés, ils ont encore de la difficulté à accomplir des tâches relativement simples (comme garantir la sécurité des communications entre services). On a aussi avancé que les forces armées américaines ne semblent pas prêtes à accepter les opérations de combat traditionnelles, soit par souci d'éviter les pertes humaines, soit parce que l'industrie américaine de la haute technologie ne leur permet pas d'entreprendre certaines missions.

Ceux qui estiment qu'une RAM est amorcée ont longuement discuté du fait que les pays n'ont pas besoin de transformer du tout au tout leurs forces armées pour servir à la RAM. Chaque pays pourra plutôt choisir les rôles qu'il voudra jouer. Plusieurs ont exprimé l'avis que c'est ce que le Canada finira par faire, quoiqu'ils n'ont pas osé préciser les rôles que notre pays pourrait accepter et qu'ils ont dit craindre que les militaires canadiens soient relégués à réaliser sur le champ de bataille des opérations de combat à risque élevé (alors que les forces américaines resteraient en grande partie « au-dessus de l'arène »). Selon d'autres participants, même si la technologie de la défense évolue rapidement, la décision du Canada reviendra en fin de compte à l'efficacité de l'interaction de la RAM avec notre politique étrangère, et particulièrement à l'importance que notre pays accorde au désarmement/contrôle des armements ainsi qu'à l'approche de la sécurité humaine que préconise le ministre des affaires étrangères Lloyd Axworthy. Enfin, certains ont fait valoir que l'attitude de la population autant que du gouvernement canadiens seront aussi des considérations importantes, et tout particulièrement l'attitude de ces derniers face aux dépenses militaires.

## Sujet 5 : Interventions d'urgence et maintien de la paix dans les contextes de l'OTAN et des Nations Unies

L'exposé qui a suivi portait sur l'approche du Canada et des États-Unis face aux opérations de paix et de maintien de la paix au cours des années 90. À l'aide d'une série de diagrammes, on a fait état de la participation des Canadiens et des Américains aux principales opérations de l'ONU. On a fait observer que non seulement les deux pays ont mené plusieurs opérations conjointes au cours de la décennie, mais que de plus en plus, ils partagent des intérêts stratégiques semblables. Sur ce plan, les principales menaces qui planent sur la sécurité des États-Unis sont l'instabilité qui sévit en Russie, les armes nucléaires déclenchées (et dont on ne se soucie guère), la montée en puissance de la Chine et « le terrorisme catastrophique » (qu'on appelle les menaces à la sécurité de niveau « A »). On a avancé ensuite que les mêmes sources de préoccupation se trouvent en tête de la liste des menaces stratégiques qui pèsent sur le Canada. Cette convergence s'explique par des intérêts et des valeurs politiques comparables et par un désir commun de stabilité mondiale. Cependant, il ne faut pas en conclure que les deux pays ont des points de vue comparables sur tous les plans. Le Canada préfère les opérations des Nations Unies et les approches multilatérales, tandis que les États-Unis privilégient une approche unilatérale qui leur laisse la liberté de prendre leurs propres décisions. Parallèlement, un intérêt fondamental du

Canada est de veiller à ce que les États-Unis restent fermement engagés sur la scène internationale et à ce que la tendance à l'unilatéralisme des Américains soit contenue.

Durant la discussion qui a suivi, plusieurs se sont demandés si le Canada et les États-Unis partagent réellement des intérêts stratégiques semblables. Ces participants étaient d'accord que l'intérêt fondamental du Canada réside dans la stabilité mondiale, mais à leur avis, les États-Unis se préoccupent davantage d'une stabilité qui favorise les valeurs et les intérêts américains. D'autres ont mis en doute la légalité de récentes opérations de paix (comme au Kosovo) et demandé si l'OTAN a le « droit » légal d'entreprendre ce genre de missions. Face à ces préoccupations, les participants se sont demandés si le Canada devrait réévaluer l'appui qu'il accorde à l'OTAN. D'autres encore ont soulevé les coûts de ce type d'opérations. Semble-t-il que les récentes missions de maintien de la paix ont coûté bien plus cher que les missions semblables d'il y a quelques dizaines d'années. Si les coûts continuent d'augmenter, la participation du Canada pourrait être mise en doute. Enfin, on a souligné que des questions non militaires comme les forces policières, les ONG et la surveillance des élections occupent de plus en plus de place dans les opérations de paix et que ce sont tous des secteurs dans lesquels le Canada a une grande expertise.

## Conclusions

Durant les remarques de clôture, on a indiqué que l'alliance canado-américaine de sécurité doit être envisagée dans le plus vaste contexte de la relation bilatérale dans son ensemble. Même si le Canada n'est normalement pas le centre de l'attention à Washington, nos dirigeants doivent reconnaître qu'il existe une définition américaine de la voie à suivre par le Canada. Il est donc extrêmement important que les Canadiens comprennent mieux comment les mesures prises par le Congrès américain influencent la relation en matière de défense entre nos deux pays. Parallèlement, toutefois, l'insuffisance des ressources que le Canada consacre à la défense et l'imprévisibilité de sa soutenabilité ont aussi des répercussions directes sur cette relation.